

Państwa upadłe jako zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej w coraz większym stopniu nastawiona jest na wczesne wykrywanie i identyfikację zagrożeń oraz podejmowanie odpowiednich działań prewencyjnych i następczych w ramach współpracy odpowiednich organów i służb państw członkowskich. Państwa upadłe stanowią jedno ze źródeł zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego UE i z tego względu absorbują uwagę państw członkowskich oraz agencji unijnych odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i ładu publicznego w Unii Europejskiej. Zagrożenia pochodzące z państw upadłych można zaliczyć do następujących ogólnych kategorii: a) terroryzm; b) produkcja i przemyt narkotyków; c) nielegalne migracje i handel ludźmi.

W niniejszym tekście przedstawiona zostanie diagnoza stanu, charakteru i skali zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego UE, których źródła leżą w państwach upadłych. Posłuży to odpowiedzi na pytanie dotyczące poziomu rzeczywistego zagrożenia dla państw członkowskich ze strony państw upadłych oraz czynników warunkujących dotychczasową politykę UE wobec tych państw.

Unia Europejska a koncepcja państw upadłych

Pojęcie „państwa upadłe” z trudem torowało sobie drogę do oficjalnej terminologii Unii Europejskiej. Sam problem słabych i niestabilnych państw Afryki, Azji, Ameryki Łacińskiej oraz europejskich peryferii dostrzegany był od dziesięcioleci, niemniej traktowano go w kontekście strukturalnych ograniczeń rozwojowych, dylematów postkolonialnych uwarunkowań ustrojowych, specyficznej kultury politycznej oraz, od lat osiemdziesiątych XX wieku, jako problem zdolności rządzenia, w szczególności właściwego zarządzania zasobami zewnętrznymi, przekazywanymi w dużej części przez Wspólnoty Europejskie¹.

¹ Por. R. Klitgaard, *Economic Development*, San Francisco 1992; S. Haggard, R.R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton 1995.

Kontekst bezpieczeństwa globalnego oraz współpraca transatlantycka w walce przeciwko światowemu terroryzmowi spowodowały włączenie zagadnienia państw upadłych (niewydolnych) do dyskursu strategicznego UE. Stąd też w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa przyjętej przez Radę Europejską w grudniu 2003 roku znalazło się następujące odniesienie do wspomnianej kwestii:

Złe rządy – korupcja, nadużycie władzy, słabe instytucje i brak odpowiedzialności – oraz konflikty wewnętrzne niszczą państwa od środka. W niektórych przypadkach spowodowały one zapaść instytucji państwowych. Somalia, Liberia i Afganistan pod rządami talibów to najlepiej znane ostatnie przykłady. Zapaść państwa może być związana z oczywistymi zagrożeniami, takimi jak przestępczość zorganizowana czy terroryzm. Niewydolność państwa jest alarmującym zjawiskiem, osłabiającym globalny ład; przyczynia się ona również do niestabilności regionalnej².

Taka sytuacja wymaga podjęcia zdecydowanych i aktywnych działań przez państwa członkowskie UE oraz instytucje i organy Unii. W strategii podkreślono, że zamykanie konfliktów regionalnych oraz innych źródeł niestabilności i słabości państw w lokalnym środowisku i kontekście strategiczno-rozwojowym nie jest właściwym postępowaniem. Unia Europejska musi zastosować podejście proaktywne, łączące możliwości promowania rozwoju i stymulowania modernizacji z ewentualnością użycia środków o charakterze interwencyjnym. Stosowny fragment strategii brzmiał następująco:

Unia Europejska i państwa członkowskie interweniowały, by ułatwić rozwiązanie konfliktów regionalnych i pomóc niewydolnym państwom znów stanąć na nogi, w tym na Bałkanach, w Afganistanie i w DRK [Demokratycznej Republice Konga]. Przywrócenie dobrych rządów na Bałkanach, sprzyjanie demokracji i umożliwienie tamtejszym władzom zwalczania przestępczości zorganizowanej to jeden z najskuteczniejszych sposobów walki z przestępczością zorganizowaną w UE³.

Istotnie, Unia Europejska od początku 2003 roku podjęła misje stabilizacyjne i operacje zarządzania kryzysowego w krajach objętych konfliktami wewnętrznymi lub niestabilnością wskutek wcześniejszych konfliktów zbrojnych i wojen domowych. Były to początkowo misje o charakterze cywilnym, a od grudnia 2004 roku, od chwili rozpoczęcia operacji ALTHEA w Bośni i Hercegowinie, również w wymiarze militarnym.

Europejska strategia bezpieczeństwa dokonała zabiegu „sekurytyzacji” problemu państw upadłych, niemniej w polityce zewnętrznej UE i w stosunkach z krajami i regionami o wysokim poziomie niestabilności przeważała orientacja na poprawę zarządzania i administracji publicznej w tych państwach, wzmocnienie instytucji państwowych, stymulowanie rozwoju oraz podnoszenie poziomu życia

² *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Europejska Strategia Bezpieczeństwa, Bruksela, 12 grudnia 2003 r., s. 4, za: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf> (dostęp: 20.12.2010).

³ Ibidem, s. 6.

mieszkańców. Taka perspektywa zarysowana została w *Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju* – wspólnym oświadczeniu Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji przyjętym 20 grudnia 2005 roku. We fragmencie odnoszącym się do państw upadłych czytamy:

UE zajmie się w większym stopniu trudnymi partnerstwami i niestabilnymi państwami, gdzie żyje jedna trzecia ubogiej ludności świata. UE wzmocni swoje starania na rzecz zapobiegania konfliktom oraz będzie wspierać zapobieganie niestabilności państw poprzez reformy rządów, państwo prawa, środki przeciw korupcji oraz tworzenie samodzielnych instytucji państwowych, tak by pomóc im w pełnieniu wielu podstawowych funkcji i spełnianiu potrzeb obywateli. W miarę możliwości UE będzie działać poprzez państwowe systemy i strategie w celu zwiększenia zdolności państw niestabilnych. UE opowiada się za dalszym zaangażowaniem, nawet w najtrudniejsze sytuacje, tak by zapobiegać pogrążaniu się państw w destrukcji.

W sytuacjach przejściowych UE będzie wspierać powiązania pomiędzy pomocą w sytuacjach nagłych, odbudową i rozwojem długofalowym. W sytuacjach pokryzysowych rozwój będzie ukierunkowany przez zintegrowane strategie przejściowe, mające na celu reorganizację zdolności instytucjonalnych, podstawowej infrastruktury i służb społecznych, zwiększenie bezpieczeństwa żywności oraz zapewnienie trwałych rozwiązań dla uchodźców, osób przesiedlonych i ogólnego bezpieczeństwa obywateli. Działania UE obejmą wielostronne starania, w tym Komisji Budowania Pokoju przy ONZ, oraz będą miały na celu ponowne ustanowienie zasad odpowiedzialności i partnerstwa⁴.

W Pakiecie dokumentów strategicznych dotyczących przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, przyjętych pod koniec 2005 roku, odnosząc się do zagrożeń terrorystycznych poza Unią Europejską, nie posłużono się terminem „państwa upadłe”. Dopiero raport sytuacyjny Europolu o zagrożeniach terrorystycznych w UE w 2009 roku zawierał następujący fragment:

Słabe państwa o wyłączonych spod rządzenia obszarach, wielką liczbą muzułmanów, z problemami gospodarczymi i napięciami społecznymi mogą stanowić pożywkę dla islamskiego terroryzmu. Somalia i Jemen są przykładami krajów, które odpowiadają takiemu profilowi a obecnie zmagają się z islamskim terroryzmem, który jeszcze bardziej destabilizuje te kraje. Inne państwa odpowiadające temu typowi mogą mieć w przyszłości podobne problemy, stanowiąc rosnące zagrożenie dla interesów Zachodu⁵.

W Programie Sztokholmskim – „Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” – przyjętym przez Radę Europejską w grudniu 2009 roku, nie posługiwano się określeniem „państwa upadłe”, „niestabilne” lub „słabe”. Niemniej w części dotyczącej zewnętrznych aspektów przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE odniesiono się bezpośrednio do zagrożeń zewnętrznych i określono ich źródła ulokowane poza Unią Europejską, a także rodzaj i skalę tych zagrożeń. W programie podkreślono, że „zajmowanie się

⁴ *Konsensus europejski w sprawie rozwoju*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 46 z 24.02.2006 r., s. 4–5.

⁵ EUROPOL, TE-SAT 2010. *EU Terrorism Situation and Trend Report*, The Hague 2010, s. 43.

zagrożeniami występującymi nawet daleko od naszego kontynentu ma kluczowe znaczenie dla ochrony Europy i jej obywateli”⁶.

Przechodząc do regionów objętych szczególnym zainteresowaniem pod względem bezpieczeństwa wewnętrznego UE, w Programie Sztokholmskim zwrócono uwagę na Bałkany Zachodnie, w stosunku do których niezbędne są dalsze działania na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji, zagwarantowania podstawowych praw i wolności oraz tworzenia zdolności administracyjnych w dziedzinie zarządzania granicami. Jeżeli chodzi o sytuację w regionie Morza Śródziemnego, to Rada Europejska podkreśliła, że potrzebne jest wzmocnione partnerstwo z państwami trzecimi tranzytu i pochodzenia, oparte na przestrzeganiu wzajemnych wymogów i wsparciu operacyjnym, w tym na kontroli granicznej, walce z przestępczością zorganizowaną i współdziałaniu w dziedzinie powrotów i readmisji. W kontekście wspólnej strategii i planu działania UE–Afryka z 2007 roku, określającego zakres współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu, przestępczości transgranicznej i handlu narkotykami, należy zintensyfikować dialog z państwami położonymi wzdłuż nieregularnych szlaków migracyjnych prowadzących do Europy, z myślą o wspieraniu działań podejmowanych przez te państwa w celu opracowania polityki w dziedzinie migracji oraz reagowania na nielegalną imigrację drogą morską i na granicach lądowych. Szczególną uwagę należy poświęcić Afryce Zachodniej, która stała się jednym z głównych ośrodków tranzytowych w handlu narkotykami, a także miejscem występowania innych form przestępczości transgranicznej i terroryzmu. Jeśli chodzi o azjatycki Środkowy Wschód, to w Programie Sztokholmskim podkreślono konieczność zacieśnienia współpracy z Afganistanem w sprawie narkotyków, a z Afganistanem i Pakistanem w zakresie terroryzmu i w kwestiach związanych z migracją. Jeżeli chodzi o Afganistan i Irak, położono nacisk na kwestię uchodźców oraz nielegalnych ruchów imigracyjnych z tych krajów.

Program Sztokholmski przewidywał przyjęcie Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE, rozwijającej założenia polityki UE w przeciwdziałaniu i zwalczaniu zagrożeń dla jej bezpieczeństwa oraz łączącej wcześniejsze postanowienia przyjęte przez państwa członkowskie na forum instytucji unijnych.

W Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, przyjętej przez Radę UE 25–26 lutego 2010 roku, napotykały bezpośrednio odwołanie do pojęcia „państwa upadłe”. W dokumencie tym znajdujemy następujące stwierdzenie: „Szczególną uwagę trzeba będzie zwrócić na »państwa słabe i upadłe«, by nie stały się siedliskami przestępczości zorganizowanej i terroryzmu”⁷.

Polityczne założenia zawarte w Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego znajdują uzasadnienie w ocenach i raportach przygotowanych przez agencje UE odpowiedzialne za politykę bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ochronę granic

⁶ Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115 z 4.05.2010 r., s. 33.

⁷ Projekt Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, dok. Rady UE nr 7120/10, Bruksela, 8 marca 2010 r., s. 17.

zewnętrznych UE. Według wspólnego raportu unijnych agencji bezpieczeństwa wewnętrznego (Europolu, Eurojustu i Fronteksu), opublikowanego w czerwcu 2010 roku, przestępczość zorganizowana w UE stale się rozwija, przyczyniając się do rozkwitu międzynarodowego handlu narkotykami, rozprzestrzeniania nowych zagrożeń, również za pośrednictwem Internetu, uzyskiwania wyjątkowo wysokich zysków z działalności przestępczej. Główne źródła zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego UE znajdują się poza Unią, w szczególności w takich regionach jak Afryka, Azja Środkowa i Południowa, kraje byłego ZSRR oraz Zachodnie Bałkany. Zorganizowane na tamtych obszarach grupy przestępcze i terrorystyczne są coraz bardziej mobilne, wykorzystują zarówno tradycyjne metody działań przestępczych, jak i nowe środki i technologie. Łatwo przemieszczają się poza i w obrębie granic zewnętrznych UE, tworząc tak zwane węzły przestępczości umożliwiające ekspansję wewnątrz państw członkowskich Unii Europejskiej⁸.

Przegląd głównych dokumentów dotyczących polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej pokazuje, że koncepcja państw upadłych nie zyskała szczególnej popularności, choć oczywiście problem państw słabych i niestabilnych występował wielokrotnie w kontekście zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego UE. W szczególności takie państwa identyfikowane były jako źródła takich zagrożeń jak terroryzm, przestępczość zorganizowana oraz migracje.

Terroryzm

Zewnętrzne źródła zagrożeń terrorystycznych już od schyłku lat sześćdziesiątych XX wieku współistniały z czynnikami endogennymi, związanymi z uwarunkowaniami ideologicznymi, religijnymi i narodowościowo-etnicznymi w krajach Europy Zachodniej. Aktywność osób i ugrupowań z krajów Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz północnej Afryki była jednym z czynników aktywizujących działania antyterrorystyczne podejmowane przez państwa członkowskie WE/UE, a następnie organizacje międzynarodowe i agencje UE, takie jak Europol czy Eurojust. Bez wątpienia skala zagrożenia ze strony ugrupowań lokalnych, takich jak Frakcja Czerwonej Armii (RAF), Czerwone Brygady, Irlandzka Armia Republikańska (IRA) czy baskijska ETA, była nieporównanie większa niż pochodząca od radykalnych grup muzułmańskich, niemniej od chwili powstania Unia Europejska stała się areną „świętej wojny” toczonej przy użyciu przemocy i metod terrorystycznych przez islamskich fundamentalistów. Spektakularne akty terrorystyczne we Francji w latach 1994–1995⁹, dokonane przez bojowników algierskich

⁸ *The State of Internal Security in the EU. A Joint Report by EUROPOL, EUROJUST, and FRONTEX*, s. 1, za: http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/The%20State%20of%20Internal%20Security%20in%20the%20EU%20.pdf (dostęp: 6.05.2011).

⁹ Najbardziej dramatyczny przebieg miało uprowadzenie samolotu linii Air France w czasie lotu z Algieru do Paryża 24 grudnia 1994 roku przez bojowników GIA. Prawdopodobnie zamiarem porywaczy było skierowanie samolotu do Paryża i uderzenie w wieżę Eiffa (byłby to więc pierw-

Islamskich Grup Zbrojnych (Groupes Islamiques Armés – GIA), były sygnałem alarmowym dla państw członkowskich UE, które postanowiły skoordynować swe działania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, wykorzystując w tym celu mechanizmy współpracy w ramach Unii Europejskiej¹⁰. Ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw członkowskich podczas nieformalnego spotkania na kanaryjskiej wyspie La Gomera 14 października 1995 roku potępiili terroryzm islamskich fundamentalistów¹¹.

Peter Nesser wyróżnił trzy etapy ewolucji aktywności radykalnych ugrupowań islamskich w Unii Europejskiej od 1994 do 2007 roku:

- I etap (1994–1996) – UE jako arena lokalnego dżihadu, skupiającego się na terytorium Francji;
- II etap (1998–2003/2004) – UE jako arena globalnego dżihadu, przybierającego postać sieci komórek rozproszonych w państwach członkowskich i podejmujących ataki terrorystyczne głównie przeciwko obywatelom USA i Izraela;
- III etap (2003/2004–2007) – UE jako cel globalnego dżihadu, atakującego cele w państwach członkowskich UE w odwecie za udział w kierowanej przez USA światowej wojnie z terroryzmem¹².

Chronologię Nessera można uzupełnić następująco:

- IV etap (2008–2010) – UE jako zaporę przed globalnym dżihadem, rozwijająca działania prewencyjne w globalnej strategii antyterrorystycznej we współpracy z USA i Izraelem.

W obliczu najpotężniejszego kryzysu politycznego epoki pozimnowojennej, jakim były wydarzenia 11 września 2001 roku, Unia Europejska ograniczyła się do przyjęcia nowych instrumentów prawnych, odnoszących się do wspólnej definicji terroryzmu oraz jednolitej procedury ekstradycyjnej w UE w oparciu o tak zwany europejski nakaz aresztowania¹³.

szy przypadek wykorzystania samolotu pasażerskiego jako środka niszczenia celów naziemnych, na siedem lat przed wydarzeniami z 11 września 2001 roku w USA). Terrorystów udało się przekonać do lądowania w Marsylii, a tam jednostka antyterrorystyczna żandarmerii – GIGN – dokonała udanego szturmu i odbicia samolotu z rąk porywaczy. Zob. B. Riedel, *The Search for Al Qaeda. Its Leadership, Ideology, and Future*, Washington, DC 2008, s. 3; O. Nasiri, *Inside the Jihad. My Life with Al Qaeda*, New York 2006, s. ix; S. Gregory, *France and the War on Terrorism*, „Terrorism and Political Violence” 2003, 15 (1), s. 131; J. Shapiro, B. Suzan, *The French Experience of Counter-terrorism*, „Survival” 2003, 45 (1), s. 80–82.

¹⁰ Por. A. Gruszcza, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009, s. 53–55.

¹¹ La Gomera Declaration, Madrid European Council 15 and 16 December 1995. Presidency Conclusions, dok. Rady UE nr SN400/95, Annex 3, s. 25.

¹² P. Nesser, *Chronology of Jihadism in Western Europe 1994–2007: Planned, Prepared, and Executed Terrorist Attacks*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2008, 31 (10), s. 925.

¹³ Zob. A. Gruszcza, *Unia Europejska wobec terroryzmu po 11 września 2001 roku*, „Opinie” 2002, nr 54, Departament Strategii i Planowania Polityki MSZ; F. Jasiński, *Unia Europejska wobec terroryzmu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 2; D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej*, *Nowy impuls*, Toruń 2006, s. 166–172. Por. D. Zimmermann, *The European Union and*

Po zamachu terrorystycznym w Madrycie 11 marca 2004 roku działania Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych uległy zdecydowanej aktywizacji. Przyjęto strategiczne ramy polityki antyterrorystycznej UE, rozwijano lub zacieśniano współpracę techniczną, informacyjną i operacyjną, przyjmowano wspólne unijne instrumenty prawne¹⁴. Dzięki temu od 2007 roku odnotowuje się spadek liczby incydentów terrorystycznych i ofiar terroru, choć nie można powiedzieć, że zagrożenie terrorystyczne uległo wyraźnemu zmniejszeniu.

Według raportów Europolu największe zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej stwarzają lokalne organizacje o charakterze separatystycznym, przede wszystkim hiszpańska ETA. Spośród 587 osób aresztowanych w 2009 roku w państwach UE pod zarzutem przygotowania lub popełnienia czynów terrorystycznych 110 związanych było z radykalnym islamem. Oznacza to, że tylko co piąta osoba podejrzewana o związki z terroryzmem wywodziła się ze środowisk muzułmańskich. Jak pokazuje Tabela 1, aktywność radykalnych działaczy muzułmańskich koncentruje się w trzech państwach członkowskich UE: Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Co więcej, od 2007 roku liczba muzułmanów zatrzymanych pod zarzutem działalności terrorystycznej wykazuje wyraźną tendencję spadkową. W 2009 roku odnotowano spadek liczby takich osób o 41%, a w porównaniu z 2007 rokiem prawie o 100%. Interesująco wyglądają dane dotyczące krajów pochodzenia tych osób: 42% z nich to obywatele państw północnej Afryki: Algierii, Libii, Tunezji i Maroka – krajów współpracujących z Unią Europejską w ramach partnerstwa euro-śródoziemnomorskiego (EUROMED), zaś 30% to obywatele Unii Europejskiej¹⁵. Nie są to więc osoby pochodzące z krajów zaliczanych do czołówki państw upadłych: Somalii, Iraku, Afganistanu, Pakistanu, Jemenu. W krajach tych incydentalnie wystąpiły zdarzenia ujmowane w kontekście zagrożeń terrorystycznych z udziałem obywateli UE, zazwyczaj pochodzących z tych państw. Były to wykryte przypadki pobytu obywateli Unii w obozach szkoleniowych prowadzo-

Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal, „Studies in Conflict & Terrorism” 2006, 29 (2), s. 127–130; M. Jimeno-Bulnes, *After September 11th: the Fight Against Terrorism in National and European Law. Substantive and Procedural Rules: Some Examples*, „European Law Journal” 2004, 10 (2), s. 245–251; O. Bures, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, „Terrorism and Political Violence” 2006, 18 (1), s. 60–62; *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2008; A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski nakaz aresztowania. Między skutecznością ścigania a gwarancyjną funkcją praw człowieka*, „Przegląd Policyjny” 2002, nr 3–4, s. 52–72; *Handbook on the European Arrest Warrant*, red. R. Blekxtoon, W.F.W. van Ballegooij, The Hague 2005.

¹⁴ Zob. M. Narojek, *Unia Europejska wobec terroryzmu po zamachach w Madrycie – wybrane aspekty*, [w:] *Polityczne metody zwalczania terroryzmu*, red. K. Liedel, J. Marszałek-Kawa, Sz. Wudarski, Toruń 2006, s. 53–65; F. Jasiński, *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej po 11 marca 2004 roku*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 66–74; D. Bigo, *Les politiques antiterroristes après les attentats de Mars 2004, un progrès dans la collaboration? Un perspective européenne*, [w:] *European Homeland Security. Post-March 11th and Transatlantic Relations*, „ESF Working Paper” 2004, no. 17, s. 1–8.

¹⁵ *EU Terrorism Situation and Trend Report*, The Hague 2010, s. 21.

nych przez radykalne ugrupowania islamistów: w Somalii, Pakistanie, Syrii, Jemenie, a następnie działalność na rzecz radykalizacji środowisk muzułmańskich i rekrutacji do radykalnych ugrupowań islamskich na terenie UE¹⁶.

Po zamachu terrorystycznym w Londynie 21 lipca 2005 roku, gdy w trakcie prowadzonego śledztwa wyszło na jaw szkolenie zamachowców w Pakistanie, zwracano szczególną uwagę na kontakty zagraniczne aktywistów muzułmańskich mieszkających w państwach Unii Europejskiej. W jednym z raportów Europolu zamieszczono następującą uwagę:

Szczególnie zaniepokojenie budzą radykalni obywatele UE, którzy podróżują w rejonu ogarnięte konfliktem z zamiarem udziału w nielegalnych aktach przemocy lub w obozach szkoleniowych. Po powrocie mogą wykorzystywać świeżo nabyte umiejętności i doświadczenia w zamiarach terrorystycznych, w akcjach przygotowanych przez organizacje terrorystyczne z zagranicy. Co więcej, mogą zachęcać innych to pójścia ich śladem¹⁷.

Tabela 1. Liczba osób skazanych/uniewinnionych w procesach dotyczących przestępstw terrorystycznych popełnionych na terytorium państw członkowskich UE w 2009 roku

Państwo	Rodzaj/źródło czynu o charakterze terrorystycznym					Liczba osób ogółem
	islamistyczny	lewacki	skrajnie prawicowy	separatystyczny	inny	
Austria	2	–	–	–	–	2
Dania	3	–	–	–	7	10
Francja	18	–	–	59	–	77
Hiszpania	25	15	–	190	3	233
Holandia	2	–	–	–	–	2
Irlandia	–	–	–	15	–	15
Niemcy	3	3	–	1	–	7
Szwecja	1	–	–	–	–	1
Wielka Brytania	32	–	1	3	1	37
Włochy	3	21	–	–	–	24
Ogółem	89	39	1	268	11	408

Źródło: *EU Terrorism Situation and Trend Report*, The Hague 2010, s. 16.

¹⁶ A. Silke, *Holy Warriors. Exploring the Psychological Processes of Jihadi Radicalization*, „European Journal of Criminology” 2008, 5 (1), s. 99–123; J. Jordán, F.M. Mañas, N. Horsburgh, *Strengths and Weaknesses of Grassroot Jihadist Networks: The Madrid Bombings*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2008, 31 (1), s. 17–39; L.S. Lebl, *Radical Islam in Europe*, Orbis 2010, 54 (1), s. 46–60.

¹⁷ Ibidem, s. 20.

Wbrew obawom unijnej agencji przypadki zatrzymań pod zarzutem rekrutacji do organizacji terrorystycznych miały charakter incydentalny. W 2008 roku aresztowano 15 osób pod zarzutem organizowania szkolenia o charakterze paramilitarnym dla radykalnych muzułmanów. Była to zorganizowana grupa działająca we Francji w rejonie Carcassonne¹⁸.

Incydentem, który wywołał szerokie reperkusje w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych, była udaremniona próba zamachu bombowego na pokładzie samolotu pasażerskiego linii Northwest Airlines lecącego w dzień Bożego Narodzenia 2009 roku z Amsterdamu do Detroit. Jeden z pasażerów, młody Nigeryjczyk Umar Farouk Abdulmutallab, próbował zdetonować ładunek wybuchowy ukryty pod ubraniem. Wskutek interwencji współpasażerów i załogi zamach nie powiódł się, jednak był on poważnym ostrzeżeniem pod adresem państw Zachodu, jeśli chodzi o skuteczność systemów prewencji antyterrorystycznej, w szczególności bezpieczeństwa lotnictwa pasażerskiego¹⁹. Choć Abdulmutallab wyruszył w podróż do USA z lotniska międzynarodowego w stolicy Nigerii – Lagos, z dużym trudem przyszedłoby zakwalifikowanie go jako typowego mieszkańca upadłego państwa, jakim jest – według zestawienia „Foreign Policy” – Nigeria. Syn nigeryjskiego bankiera, wykształcony w Brytyjskiej Szkole Międzynarodowej w Lome, stolicy Togo, odbył studia na znanym brytyjskim uniwersytecie – University College London. W 2008 roku otrzymał wizę wielokrotnego wjazdu do Stanów Zjednoczonych. Podejrzenia mógł budzić jego pobyt w Jemenie i kontakty z komórkami Al-Kaidy w tym kraju, jednak sygnały pochodzące ze źródeł wywiadowczych oraz od ojca zamachowcy zostały zignorowane przez amerykański Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego²⁰.

Przestępczość zorganizowana

Międzynarodowa przestępczość zorganizowana to podejmowane przez zorganizowane grupy przestępcze przedsięwzięcia o charakterze przemysłowym, celowym i długotrwałym, mające zasięg międzynarodowy i wykorzystujące trojakiego rodzaju zasoby: a) kapitał; b) środki przymusu, w tym przemoc; c) zdolność do wywierania pożądanego wpływu na instytucje wymiaru sprawiedliwości i porząd-

¹⁸ EU Terrorism and Situation Trends Report 2009, The Hague 2009, s. 21.

¹⁹ D. Eggen, K. DeYoung, S.S. Hsu, *Plane Suspect Was Listed in Terror Database after Father Alerted U.S. officials*, „The Washington Post”, 27.12.2009, s. A01; S. Shane, E. Lipton, *Passengers' Quick Action Halted Attack*, „The New York Times”, 27.12.2009; R. Spencer, *Flight 253 and Counterterrorism's Epic Fail*, za: <http://www.radicalislam.org/print/news/flight-253-and-counterterrorism-epic-fail> (dostęp: 30.12.2009).

²⁰ P. Baker, C. Hulse, *U.S. Had Early Signals of a Terror Plot, Obama Says*, „The New York Times”, 30.12.2009.

ku publicznego²¹. Wśród form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej wyróżnia się w szczególności: nielegalny handel narkotykami, pranie brudnych pieniędzy, kradzież dzieł sztuki i dóbr kultury, kradzież własności intelektualnej, nielegalny handel bronią, uprowadzenia samolotów, piractwo morskie, oszustwa ubezpieczeniowe, przestępstwa komputerowe, handel ludźmi²².

Międzynarodowa przestępczość zorganizowana traktowana jest jako jeden z podstawowych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego, a także bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej. Globalny wymiar przestępczości zorganizowanej²³ powoduje, że obok potężnych współczesnych międzynarodowych korporacji przestępczych²⁴, takich jak chińskie triady, japońska yakuza, meksykańskie i kolumbijskie kartele narkotykowe, włoskie organizacje mafijne, rosyjskie organizacje przestępcze, działają siatki nigeryjskie, pakistańskie i afgańskie grupy producentów narkotyków, albańskie gangi zajmujące się kradzieżą i przemytem samochodów²⁵. Na ich terytoriach tworzą się tak zwane węzły przestępczości, a więc miejsca koncentracji różnych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, wskutek współwystępowania czynników sprzyjających rozwojowi przestępczości, takich jak położenie geograficzne, bliskość głównych rynków zbytu, infrastruktura, migracje stymulowane przez grupy przestępcze²⁶. Nigeryjskie siatki przestępcze zaangażowane są w oszustwa i wyłudzenia na skalę międzynarodową, handel ludźmi, również w celu seksualnego wykorzystania. Kraje Rogu Afryki stają się ważnym kanałem przemytu heroiny z azjatyckiego Środkowego Wschodu oraz broni do Europy i pozostałych regionów Afryki. Kraje Zachodniej i Północnej Afryki są miejscem nielegalnej produkcji i przemytu do Europy narkotyków, wyrobów tytoniowych, alkoholu, leków.

Szczególny przypadek stanowi Somalia – kraj numer jeden w rankingu państw upadłych. Jest krajem pochodzenia licznej rzeszy imigrantów, z których spora

²¹ Zob. E. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana i jej zwalczanie w Europie Zachodniej*, Warszawa 1992, s. 21–28.

²² Por. M. Woodiwiss, *Transnational Organised Crime. The Global Reach of an American Concept*, [w:] A. Edwards, P. Gill (red.), *Transnational Organised Crime. Perspectives on Global Security*, London–New York 2003, s. 13–14.

²³ Zob. K. Franko Aas, *Globalization and Crime*, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore 2007, rozdz. 2 i 5.

²⁴ Termin „korporacje przestępcze” spopularyzował sekretarz generalny ONZ Boutros Boutros Ghali w wystąpieniu na Światowej Konferencji Ministerialnej w sprawie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, która odbyła się w dniach 21–23 listopada 1994 roku w Neapolu i wiązała się z podjęciem prac (z inicjatywy Polski) nad konwencją Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Zob. The United Nations vs. Transnational Crime, <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/crime/dpi1644e.htm> (dostęp: 12.07.2008). Por. F. Longo, A. Strano, *Criminalità senza frontiere. Le istituzioni internazionali di lotta al crimine organizzato*, Roma 1999, s. 13–42.

²⁵ Zob. E. Gabara, *Stanowisko Polski w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, Toruń 2004, s. 68–101; J.O. Finckenaue, *The Mafia and organized crime*, Oxford 2007, s. 84–113; C. DeVito, *The Encyclopaedia of International Organized Crime*, New York 2005.

²⁶ *EU Organized Crime Threat Assessment*, The Hague 2009, s. 27.

część występuje o azyl w państwach członkowskich UE. To teren działalności fundamentalistycznych organizacji islamskich, w szczególności Al-Shabab (Harakat al-Shabab al-Mudjahideen – Ruch Młodych Bojowników), powiązanej z komórkami Al-Kaidy działającymi na Półwyspie Arabskim, głównie w Jemenie²⁷. Na terytorium Somalii znajdują się obozy szkoleniowe dla fundamentalistów islamskich zamieszkujących kraje Unii Europejskiej oraz Stany Zjednoczone²⁸. Somalia jest bazą wypadową dla piratów morskich, których zwiększona od 2009 roku aktywność stała się jednym z głównych problemów międzynarodowego bezpieczeństwa. Jest również ważnym kanałem przemytu afgańskiej heroiny do Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Na terytorium Somalii działają liczne grupy przestępcze trudniące się kontrabandą, przemytem broni, fałszowaniem środków płatniczych, podrabianiem dokumentów.

Najpoważniejszym zagrożeniem pochodzącym z państw upadłych jest przestępczość narkotykowa. Obejmuje ona uprawę roślin narkotycznych, produkcję narkotyków (naturalnych i syntetycznych), przemysł narkotyków, handel narkotykami oraz legalizację środków pochodzących z tego typu działalności przestępczej (tzw. pranie brudnych pieniędzy). Państwa upadłe zaangażowane są praktycznie we wszystkie formy przestępczości narkotykowej, przede wszystkim w produkcję i przemysł narkotyków. Obrazuje to Mapa 1.

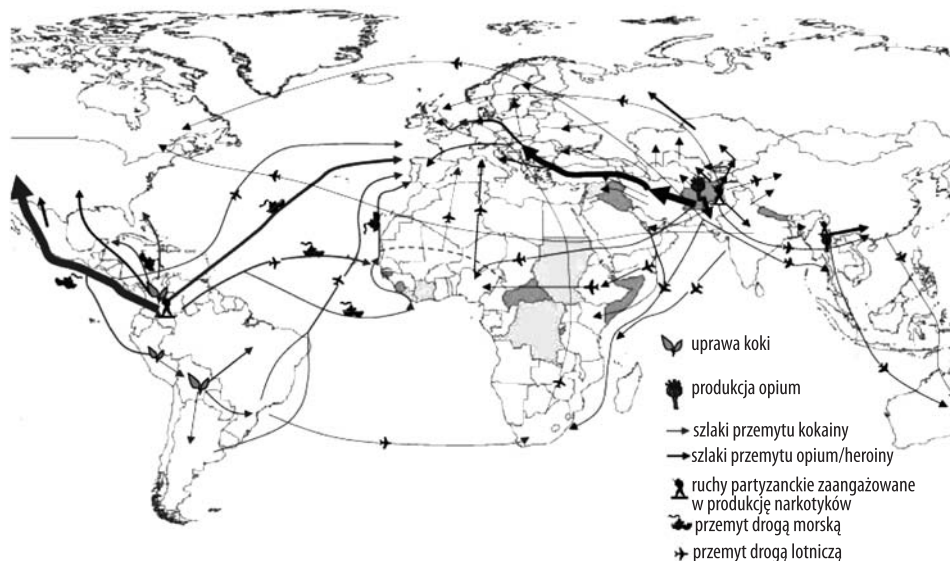
Państwa upadłe należą do czołowych producentów narkotyków pochodzenia roślinnego, głównie opiatów²⁹, kokainy oraz marihuany i haszysz. Zdecydowanym liderem jest Afganistan (zob. Wykres 1). Od obalenia talibów i utworzenia rządu Karzaja w 2001 roku uprawa maku opiumowego systematycznie rosła. Mimo przyjęcia w maju 2003 roku przez rząd Afganistanu narodowej strategii kontroli narkotyków, która zakładała zmniejszenie produkcji narkotyków do 70% w 2007 roku i całkowite wyeliminowanie nielegalnej uprawy i produkcji narkotyków do 2012 roku, właśnie w 2007 roku osiągnięto rekordowy poziom upraw. Choć w latach 2008–2009 udało się zmniejszyć areal upraw maku, wielkość produkcji opium uległa tylko nieznacznej redukcji³⁰. Uprawa maku opiumowego skupia się na terenach tradycyjnie zdominowanych przez talibów: południowych i południowo-wschodnich prowincjach. Prawdziwym „zagłębiem opiumowym”

²⁷ A. Le Sage, *Somalia's Endless Transition: Breaking the Deadlock*, „Strategic Forum” 2010, nr 257, s. 2–4.

²⁸ Zob. A. Le Sage, *Militias and Insurgency in Somalia*, Policy Watch 1593, Washington Institute for Near East Policy, October 26, 2009, za: <http://www.washingtoninstitute.org/templateCO5.php?CID=3131> (dostęp: 30.12.2009).

²⁹ Opiaty to psychoaktywne alkaloidy uzyskane z maku opiumowego, ich syntetyczne odpowiedniki oraz występujące naturalnie w ludzkim organizmie peptydy. Do głównych opiatów zalicza się: heroinę, morfinę, kodeinę, metadon, hydromorfon. Zob. *WHO Lexicon of Alcohol and Drug Terms*, Geneva 1994, s. 49–50.

³⁰ *Afghanistan Opium Survey 2009. Summary Findings*, s. 1–5, za: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2009_summary.pdf (dostęp: 4.06.2010).



Mapa 1. Kierunki i szlaki globalnego przemytu heroiny i kokainy

Źródło: *World Drug Report 2009*, s. 180.

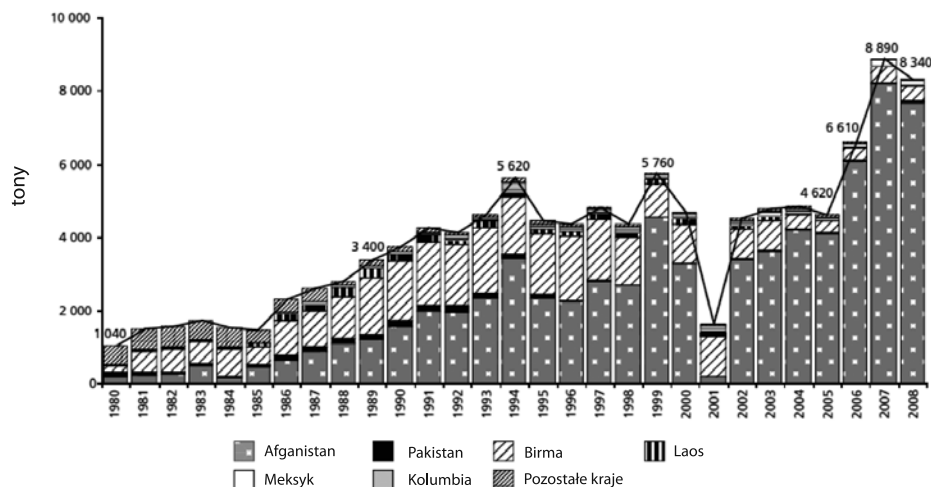
są prowincje Helmand i Kandahar, będące jednocześnie matecznikiem talibów. Prócz maku opiumowego w Afganistanie uprawiane są też konopie indyjskie³¹.

Narkotyki przemywane są do Europy szlakami prowadzącymi przez Azję Środkową, kraje Europy Wschodniej, a także przez Bliski Wschód, Turcję i tak zwany szlak bałkański, którego głównym ogniwem jest Bośnia i Hercegowina. W proceder nielegalnego handlu i przemytu heroiny i morfiny do państw Unii Europejskiej zaangażowane są tureckie, kurdyjskie i irańskie zorganizowane grupy przestępcze. W raporcie OCTA za rok 2009 zwrócono uwagę na rosnącą rolę Pakistanu w międzynarodowym handlu opiatami³².

Zagrożeniem szczególnego typu są różne formy międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z udziałem radykalnych ugrupowań islamskich, często powiązanych z Al-Kaidą. Przykładem może być zjawisko *trabendo* – kontrabandy uprawianej przez grupy salafickie ulokowane w Maghrebie, głównie w Algierii i Maroku. Przemyt narkotyków, kradzieże i przemyt samochodów, nielegalna imigracja i handel ludźmi, fałszowanie dokumentów i środków płatniczych to

³¹ Szerzej na ten temat: A. Gruszcza, *Czy NATO jest jeszcze potrzebne? Nieortodoksyjne spojrzenie na strategię Sojuszu Północnoatlantyckiego na przykładzie konfliktu afgańskiego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, Wrocław 2010, s. 39–40.

³² *EU Organized Crime Threat Assessment*, op. cit., s. 29.



Wykres 1. Udział największych krajów w globalnej produkcji opiatów w latach 1980–2008

Źródło: *A Century of International Drug Control*, „Bulletin on Narcotics” 2007, nr 1–2, s. 145.

najczęściej spotykane formy przestępczości, w które zaangażowane są tak znane ugrupowania islamskich fundamentalistów jak algierskie Islamskie Grupy Zbrojne (GIA), Marokańska Islamska Grupa Bojowa czy Algierska Salaficka Grupa Modlitwy i Walki³³. Główny strumień przemytu i kontrabandy kieruje się do Europy, szczególnie do krajów południa regionu: Francji, Włoch i Hiszpanii.

Migracje

Unia Europejska jest obszarem o silnych przepływach migracyjnych, zarówno o charakterze wewnątrzregionalnym (pomiędzy państwami członkowskimi tej organizacji), jak i zewnętrznym (emigracja do innych państw i regionów, głównie USA, a także imigracja spoza UE). Jako strefa stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu, działa przyciągająco na mieszkańców krajów ubogich, pogrążonych w konfliktach wewnętrznych i wojnach domowych lub dotkniętych klęskami naturalnymi. W tej grupie znajdują się mieszkańcy państw upadłych, dla których Unia Europejska stanowi jedyną szansę przetrwania lub poprawy tragicznej sytuacji życiowej.

³³ J.-L. Marret, *Al-Qaeda in Islamic Maghreb: A “Glocal” Organization*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2008, 31 (6), s. 542–543.

Według danych Eurostatu liczba imigrantów w krajach Unii Europejskiej wyniosła w 2007 roku 28,8 mln, co stanowi 5,8% całej populacji UE. W tej liczbie połowa (14,4 mln) to obywatele państw trzecich (spoza UE). Inne źródła podają znacznie wyższą liczbę cudzoziemców zamieszkujących państwa członkowskie UE, sięgającą nawet do 36–39 mln³⁴. Liczba nielegalnych imigrantów, a dokładnie osób o nieuregulowanym statusie pobytowym, szacowana jest na 2,8–6 mln, choć niektóre źródła podają wielkość 8 mln osób³⁵. Ponad połowa wjechała do krajów UE legalnie, lecz po utracie prawa do pobytu na terytorium tych krajów (wskutek wygaśnięcia wizy lub dokumentu pobytowego) w dalszym ciągu pozostawała w UE.

Europol, powołując się na informacje przekazane przez Frontex, podał – nie ujawniając jednak danych liczbowych – iż największe grupy cudzoziemców zatrzymanych na zewnętrznych granicach UE w 2008 roku pochodziły z Albanii, Afganistanu, Maroka, Somalii, Iraku, Tunezji, Nigerii, Erytrei, Palestyny i Algierii³⁶. W Wielkiej Brytanii w grupie około 725 tys. nielegalnych imigrantów przebywających w tym kraju w 2007 roku znaczną część stanowią Pakistańczycy i Nigeryjczycy³⁷. We Francji spory udział w prawie czterystutysięcznej populacji nielegalnych imigrantów stanowią osoby pochodzące z zachodniej i środkowej części Afryki³⁸. W Holandii Afganistan, Somalia i Irak zaliczane są do tak zwanych nowych źródeł nielegalnej migracji³⁹. W pozostałych państwach członkowskich UE osoby pochodzące z krajów upadłych mają stosunkowo niewielki udział w populacji nielegalnych imigrantów, której zasadniczą część tworzą obywatele krajów sąsiadujących z UE (Turcja, Albania, Rosja, Ukraina, kraje Maghrebu), a także mieszkańcy Ameryki Łacińskiej i Karaibów.

Strumień migracji, czy to legalnych, czy nielegalnych, kierujący się z państw upadłych do Unii Europejskiej jest coraz mocniej powstrzymywany przez państwa członkowskie UE przy pomocy unijnych agencji, programów i projektów. Zmienia się także prawo karne państw członkowskich w kierunku kryminalizacji nie tylko handlu ludźmi i przemytu osób, ale także sytuacji nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej UE⁴⁰. Jednym z głównych powodów jest kłopotliwość

³⁴ I. Wróbel, *Polityka migracyjna rozszerzonej Unii Europejskiej – w poszukiwaniu odpowiedzi na nowe wyzwania*, Materiały Robocze Forum 4/05, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2005, s. 8.

³⁵ Stocks of Irregular Migrants: Estimates for the European Union, 3.12.2009, za: <http://irregular-migration.hwwi.net> (dostęp: 4.05.2010).

³⁶ Facilitated Illegal Immigration into the European Union, September 2009, za: http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Illegal_Immigration_Fact_Sheet_2009.PDF (dostęp: 4.05.2010).

³⁷ *Clandestino Project Final Report*, 23 November 2009, s. 50–51.

³⁸ Ibidem, s. 60.

³⁹ Ibidem, s. 47.

⁴⁰ E. Guild, *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings*, [w:] E. Guild, P. Minderhoud (red.), *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings*, Leiden–Boston 2006, s. 3–6.

napływu osób z państw upadłych w sensie trudności proceduralnych związanych z identyfikacją takich osób pod kątem możliwości objęcia ich programami opieki i pomocy, w znaczeniu przydatności dla rozwoju gospodarki krajów UE, a także jeśli chodzi o problemy natury humanitarnej i kulturowej⁴¹. Państwa upadłe leżą w kręgu islamu, trudno integrują się z lokalnymi społecznościami w krajach członkowskich UE, szybko ulegają „gettoizacji” i nierzadko wykazują skłonność do radykalizacji postaw społecznych. Na rynku pracy UE obywatele państw upadłych szukają zatrudnienia w najniższych, niewymagających wysokich kwalifikacji i praktyki, a jednocześnie słabo płatnych, bez zabezpieczenia socjalnego i objętych ostrą konkurencją segmentach⁴².

Z tych powodów celem Unii Europejskiej jest nie tylko ograniczenie napływu nielegalnych cudzoziemców, ale także usuwanie ich z terytorium państw członkowskich według procedur deportacyjnych oraz zorganizowanych lotów powrotowych. Według danych przedstawionych przez Frontex skala nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych państw członkowskich UE systematycznie się zmniejsza. W pierwszym kwartale 2010 roku liczba osób, które nielegalnie przedostały się na terytorium państw unijnych, wyniosła 14 200, co oznaczało spadek o 39% w stosunku do analogicznego okresu 2009 roku. Na głównym szlaku podróży nielegalnych imigrantów, prowadzącym z Afryki Zachodniej na Wyspy Kanaryjskie, odnotowano w pierwszym kwartale 2010 roku zaledwie pięć zatrzymań, podczas gdy w 2006 roku liczba ta wyniosła 31 700⁴³. Rośnie natomiast liczba lotów deportacyjnych oraz osób odesłanych do krajów pochodzenia lub do bezpiecznych krajów trzecich. W 2007 roku wykonano 12 lotów, w których odesłano 428 osób, w 2008 roku zorganizowano 15 lotów, w których uczestniczyło 801 cudzoziemców, zaś w 2009 roku już 32 loty, w ramach których odesłano 1622 osoby. Główne kierunki lotów deportacyjnych to Nigeria, Pakistan, Kolumbia, Gruzja.

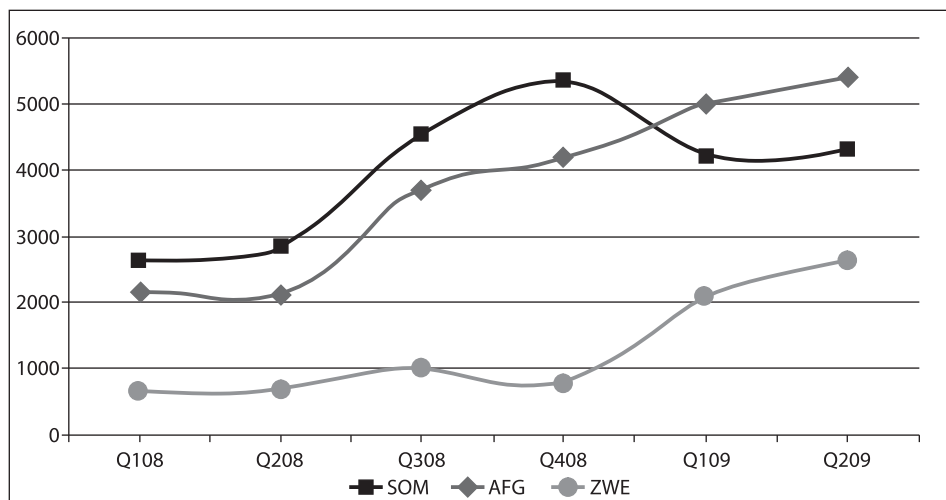
Istotnym problemem dla polityki migracyjnej państw członkowskich UE jest presja, jaką wywierają cudzoziemcy przebywający w regionach i krajach otaczających Unię Europejską. Kraje te odgrywają rolę państw tranzytowych, zarówno jako tak zwane bezpieczne kraje trzecie, udzielające schronienia osobom migrującym, jak również jako państwa starające się wywierać na Unię Europejską presję migracyjną dla osiągnięcia partykularnych celów (np. Turcja czy Libia). Wśród tych krajów nie ma państw upadłych, są to kraje powiązane z UE różnorodnymi formami współpracy, dialogu i partnerstwa: Turcja, Egipt, Libia, Tunezja, Algieria, Maroko, Rosja, Ukraina⁴⁴. Jako kraje tranzytowe udzielają schronienia setkom

⁴¹ M.A. Alexseev, *Immigration Phobia and the Security Dilemma. Russia, Europe, and the United States*, Cambridge–New York 2006, s. 149–154.

⁴² Zob. Ö.B. Bodvarsson, H. Van den Berg, *The Economics of Immigration. Theory and Policy*, Berlin–Heidelberg 2009, s. 297–303.

⁴³ *Irregular Immigration Hits New Low in First Quarter 2010, Facilitator Detections Up 13%*, „Frontex News Release”, 7.07.2010, za: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art68.html (dostęp: 12.07.2010).

⁴⁴ *Clandestino Project...*, s. 19–20.



Wykres 2. Liczba wniosków azylowych złożonych w państwach członkowskich UE przez obywateli Somalii, Afganistanu i Zimbabwe w okresie od I kwartału 2008 roku do II kwartału 2009 roku

Legenda: SOM – Somalia; AFG – Afganistan; ZWE – Zimbabwe

Źródło: *The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU*, Frontex Risk Analysis Unit, Warsaw, August 2009, s. 19.

tysięcy uciekinierów pochodzących z państw upadłych położonych w Rogu Afryki (Somalia, Etiopia, Sudan), nad Zatoką Gwinejską (Nigeria, Wybrzeże Kości Słoniowej, Sierra Leone) oraz na Bliskim i Środkowym Wschodzie (Irak, Afganistan, Pakistan).

Udział osób pochodzących z państw upadłych w populacji imigrantów w krajach członkowskich UE jest bardzo niewielki. Statystycznie zauważalna jest obecność imigrantów z Pakistanu w Wielkiej Brytanii (3,4% ogólnej liczby imigrantów) i w Grecji (1,8%) oraz Somalijszyków w Finlandii (3,7%)⁴⁵. Trzeba jednak pamiętać, że są to dane odnoszące się do osób legalnie przebywających w krajach UE.

Inaczej kształtuje się kwestia ubiegania się o status uchodźcy międzynarodowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, związana z polityką azylową UE. Z natury rzeczy osobami uprawnionymi do ubiegania się o status uchodźcy w świetle prawa międzynarodowego (konwencja genewska z 1951 roku) oraz prawa UE⁴⁶ są osoby prześladowane lub żywiące obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy

⁴⁵ K. Vasileva, *Citizens of European Countries Account for the Majority of the Foreign Population in EU-27 in 2008*, „Statistics in Focus” 2009, nr 94, s. 5.

⁴⁶ Zob. I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; B. Mikołajczyk, *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*,

społecznej lub z powodu przekonań politycznych. Innym powodem otoczenia uchodźcy opieką międzynarodową jest dramatyczny stan fizyczny lub psychiczny (wskutek niedożywienia, chorób, przeżyć wojennych lub wycieńczenia trudami podróży), zagrażający w poważnym stopniu zdrowiu lub życiu takiej osoby bądź przetrwaniu rodziny, której byt zależny jest od tej osoby. W takich przypadkach opieka międzynarodowa motywowana jest względami humanitarnymi. Państwa upadłe to miejsca, w których nagminnie występują przesłanki międzynarodowych ruchów uchodźczych, generując tym samym fale uciekinierów poszukujących schronienia i opieki międzynarodowej. *Gros* spośród 42 mln osób przymusowo przebywających poza krajem swego pochodzenia⁴⁷ kieruje się do państw wysoko rozwiniętych, w tym do Unii Europejskiej, w poszukiwaniu bezpieczeństwa, opieki i pracy. Dane statystyczne potwierdzają, że główne kraje pochodzenia osób składających wnioski azylowe w UE należą do czołówki państw upadłych.

Jednocześnie należy podkreślić, że polityka azylowa Unii Europejskiej ma na celu ograniczenie liczby wniosków azylowych składanych w państwach człon-

Tabela 2. Liczba wniosków azylowych złożonych w latach 2008–2009 w państwach członkowskich Unii Europejskiej według państw pochodzenia w powiązaniu z *Indeksem Państw Upadłych*

Kraj pochodzenia	Miejsce w IPU ¹	2008	2009	Zmiana w %	Udział w 2008 (w %)	Udział w 2009 (w %)
Afganistan	6	17 914	25 310	41	6,4	8,9
Irak	7	38 983	23 332	-40	13,9	8,2
Somalia	1	21 045	21 697	3	7,5	7,7
Rosja	–	19 440	19 194	-1	6,9	6,8
Serbia	–	14 500	18 304	26	5,2	6,5
Nigeria	14	12 699	12 307	-3	4,5	4,3
Gruzja	37	5 277	10 812	105	1,9	3,8
Iran	32	9 919	10 398	5	3,5	3,7
Pakistan	10	12 117	9 843	-19	4,3	3,5
Erytrea	30	11 678	9 498	-19	4,2	3,4

¹ miejsce w IPU – pozycja w *Indeksie Państw Upadłych* za rok 2010 wg „Foreign Policy” (*The Failed States Index. 2010 Rankings*, „Foreign Policy” 2010, nr 180 [July/August], s. 76).

Źródło: *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2009*, UNHCR, 23 March 2010, tab. 4, s. 16.

kowskich UE, a także zmniejszenie liczby decyzji o nadaniu statusu uchodźcy międzynarodowego. Po wyraźnym spadku liczby wniosków azylowych złożonych w UE na początku bieżącego dziesięciolecia (z 371 tys. w 2000 roku do 241 tys. w 2004 roku), od połowy obecnej dekady obserwuje się ustabilizowanie liczby wniosków na poziomie 200–240 tys. rocznie⁴⁸. Mimo wzrostu liczby pozytywnych decyzji dotyczących wniosków azylowych w 2008 roku status uchodźcy międzynarodowego otrzymał tylko co trzeci wnioskodawca⁴⁹.

Wnioski

Wpływ państw upadłych na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej jest ograniczony. Poziom zagrożenia bezpieczeństwa UE ze strony państw upadłych jest umiarkowany i zdecydowanie niesymetryczny. Jest on wysoki w obszarze międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, szczególnie przestępczości narkotykowej, umiarkowany w kwestii zagrożeń terrorystycznych i niski, jeśli chodzi o imigrację do UE. Główne zagrożenia pochodzą z państw, z którymi Unia Europejska utrzymuje i rozwija zinstytucjonalizowane stosunki stowarzyszenia, partnerstwa i współpracy: z Algierii, Maroka, Libii, Tunezji, Turcji, Bośni i Hercegowiny, Albanii.

Taki stan wynika z następujących uwarunkowań:

1. Państwa upadłe generują elementy niestabilności i zagrożeń, które są wczasu identyfikowane i utrzymywane z dala od terytorium Unii.
2. Unijne mechanizmy antycypacji, prewencji, reagowania i zwalczania zagrożeń i elementów ryzyka działają względnie skutecznie.
3. UE stara się łączyć działania prewencyjno-represyjne z formami pomocy i współpracy z regionami występowania państw upadłych.
4. UE rezerwuje sobie prawo do interwencji w razie proliferacji z państw upadłych przestępczości zorganizowanej i terroryzmu.

Failed states as a threat to internal security of the European Union

The EU's internal security policy has been oriented to the growing degree at early detection and identification of major threats as well as prevention and prosecution of criminal offences. Failed states constitute one of the sources of threat to the internal security of the European Union and due to that occupy the Member States and respective EU agencies and institutions in charge of security matters. The impact of failed states on internal

⁴⁸ *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2009*, UNHCR, 23 March 2010, s. 16; 2005 GLOBAL REFUGEE TRENDS, UNHCR, 9 June 2006, s. 7–8.

⁴⁹ *75 Thousand Asylum Seekers Granted Protection Status in the EU in 2008*, „Statistics in Focus” 2009.

security of EU Member States is relatively limited and the level of threat is moderate and evidently asymmetric: high in the realm of transnational organized crime, particularly drug criminality, moderate in the area of terrorism and low as concerns migration issues.

Such a situation is the result of the following determinants:

- Failed states generate instability and threats which are preemptively identified and kept far from the EU's territory.
- EU mechanisms of anticipation, prevention, response and pursuance work in a relatively effective way.
- The EU seeks to combine preventive/repressive activities with various forms of assistance and cooperation with failed countries and regions.
- The EU reserves the right to intervene in case of proliferation of organized crime and terrorism from failed states.